Deutscher Bundestag **Drucksache 19/14147**

19. Wahlperiode 16.10.2019

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Tabea Rößner, Dr. Manuela Rottmann, Stefan Schmidt, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Anja Hajduk, Britta Haßelmann, Katja Keul, Sven-Christian Kindler, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Filiz Polat und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 19/10348, 19/10991, 19/11247 Nr. 8, 19/14142 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über die außergerichtliche Streitbeilegung in Verbrauchersachen und zur Änderung weiterer Gesetze

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die außergerichtliche Streitbeilegung in Form von Schlichtungsverfahren ist für Verbraucherinnen und Verbraucher eine niedrigschwellige und kostenfreie Möglichkeit, ihre Ansprüche gegenüber Unternehmen durchzusetzen. Gerade bei geringeren Streitwerten wenden sie sich häufig nicht an ein Gericht, wenn eine Beschwerde beim Unternehmen erfolglos bleibt. Hier bietet die Schlichtung – ebenso wie das vom Antragsteller geforderte Gruppenverfahren – eine Chance, Lücken in der Rechtsdurchsetzung zu schließen. Untersuchungen zeigen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher, die an Schlichtungsverfahren teilnehmen, diese als sehr hilfreich bewerten[1].

Das Verbraucherstreitbeilegungsgesetz von 2016 hatte daher zum Ziel, die Schlichtung zu stärken. Dies wurde jedoch nicht erreicht: Neue Schlichtungsstellen sind kaum entstanden, und in der neu geschaffenen Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle sind lediglich ca. 2.200 Anträge pro Jahr eingegangen. Problematisch ist vor allem, dass in über 60 Prozent der Fälle die Unternehmen sich nicht am Schlichtungsverfahren beteiligten und es dadurch in der Allgemeinen Schlichtungsstelle nur in ca. zehn Prozent der eingegangenen Fälle zu einer Einigung kam. Demgegenüber konnten etab-

[1] Bundestagsdrucksache 19/6890 v. 20.12.2018, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Zwischenbericht zur Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle; Creutzfeldt, Naomi, Vertrauen in außergerichtliche Streitbeilegung, Fallbeispiel: söp-Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr, 2015

lierte Branchenschlichtungsstellen wie die Schlichtungsstelle für den Öffentlichen Personenverkehr (SÖP) ihre Fälle halten bzw. ausbauen.

Das von der Bundesregierung vorgelegte Gesetz setzt aber an diesem Hauptproblem der zu geringen Nutzung vor allem der allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle nicht an. Es setzt keinerlei neue Anreize, um weitere Branchenschlichtungsstellen zu schaffen, die bestehenden Branchenschlichtungsstellen weiter auszubauen oder die Teilnahme von Unternehmen an Schlichtungsverfahren zu verbessern.

II. Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. umgehend einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch den eine Stärkung der bestehenden Branchenschlichtungsstellen für solche Bereiche erreicht wird, in denen das Verbraucherbeschwerdeaufkommen besonders hoch ist und Lücken in der bisherigen Zuständigkeit der Branchenschlichtungsstellen bestehen. Daneben sollte der Gesetzentwurf dazu beitragen, das Schlichtungsverfahren allgemein zu stärken und die bestehenden Regelungen zu diesem Zweck zum Teil präzisieren. Der vorzulegende Gesetzentwurf sollte daher insbesondere beinhalten, dass
   a) durch flexiblere Gebührenregelungen Anreize für Unternehmen geschaffen werden, sich am Schlichtungsverfahren der Universalschlichtungsstelle zu beteiligen. So könnte etwa eine geringe Schutzgebühr eingeführt werden für Fälle, die sich als unbegründet erweisen oder in denen es zu einer gütlichen Einigung kommt,
   b) die Zuständigkeit der beim Bundesamt für Justiz eingerichteten behördlichen Auffangschlichtungsstelle Luftverkehr auf den gesamten Verkehrsbereich, d. h. auch auf die Verkehrsträge Bahn, Bus und Schiff ausgeweitet wird,
   c) die Zuständigkeit der beim Bundesamt für Justiz eingerichtete behördliche Auffangschlichtungsstelle Luftverkehr auf Ansprüche, die sich aus Stornierung eines Luftbeförderungsvertrags oder dem Nichtantritt eines Flugs ergeben, ausgeweitet wird,
   d) die Zuständigkeit der bei der Bundesnetzagentur eingerichteten behördlichen Verbraucherschlichtungsstelle Telekommunikation auf vertragsrechtliche Streitigkeiten im Bereich der Telekommunikation ausgeweitet wird,
   e) die bei der Bundesnetzagentur eingerichteten Schlichtungsstelle Post gestärkt wird, indem das Schlichtungsverfahren nach dem Vorbild der Schlichtung im Energiesektor verpflichtend ausgestaltet wird,
   f) Schlichtungsstellen ermöglicht wird, parallel zu einer Musterfeststellungsklage ein Schlichtungsverfahren durchzuführen, indem eine erfolgte Anmeldung zum Klageregister einer rechtshängigen Musterfeststellungsklage lediglich als fakultativer Ablehnungsgrund im Sinne des § 14 Absatz 2 VSGB ins Gesetz eingearbeitet wird,
   g) für die Parteien des Musterfeststellungsklageverfahrens die Möglichkeit geschaffen wird, eine verbindliche Teilnahme des Musterfeststellungsbeklagten an anschließenden Schlichtungsverfahren zu beantragen, und dem jeweiligen Gericht ermöglicht, dies im Musterfeststellungsurteil entsprechend anzuordnen,
   h) die Verjährung eines Anspruchs bereits durch die Einreichung eines Schlichtungsantrags gehemmt wird, und nicht erst durch „die Veranlassung der Bekanntgabe eines Antrags“ i. S. d. § 204 Absatz 1 Nr. 4 BGB,
   i) klargestellt wird, dass die beratende Funktion des Bundesamts für Justiz als OS-Kontaktstelle (§ 40 VSBG) sich bei nationalen Streitigkeiten auf eine

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

„Wegweiserfunktion“ beschränkt und keine vollumfängliche rechtliche Beratung beinhaltet,

j) das Gesetz nach zwei Jahren evaluiert wird,

2. im Haushalt des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz Mittel zur Verfügung zu stellen, um Verbraucherinnen und Verbraucher über die Möglichkeiten der Schlichtung und über bestehende Schlichtungsstellen zu informieren,

3. sowie zu prüfen,

a) inwieweit für weitere Bereiche, in denen das Verbraucherbeschwerdeaufkommen besonders hoch ist, beispielsweise Reise oder Pflege, eine Regelung zu etablieren ist, nach der eine behördliche branchenspezifische Auffangschlichtungsstelle angerufen werden kann, wenn Unternehmen sich nicht einer privaten Schlichtungsstelle angeschlossen haben,

b) inwieweit erreicht werden kann, dass die grundsätzlich über § 13 VSBG mögliche rechtliche Vertretung nicht von Portalen übernommen wird, die das an sich für Verbraucherinnen und Verbraucher kostenfreie Schlichtungsverfahren durchlaufen und für ihre Dienst den Verbrauchern anschließend Kosten in Rechnung stellen.

Berlin, den 15. Oktober 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

In Deutschland existiert eine Vielzahl anerkannter Verbraucherschlichtungsstelle, die meisten davon spezialisiert auf eine bestimmte Branche, entweder privat organisiert (beispielsweise für die Bereiche Banken, Versicherungen) oder in einer Behörde verankert (beispielsweise für die Bereiche Energie, Telekommunikation). Für andere Bereiche, in denen bisher keine Branchenschlichtungsstelle existiert, fungiert die Allgemeine Schlichtungsstelle bzw. in Zukunft die im Gesetzentwurf vorgesehene Universalschlichtungsstelle des Bundes als Auffangschlichtungsstelle. Für einige Branchen (Luftverkehr, Banken) gibt es zudem neben den privat organisierten Branchenschlichtungsstellen noch behördliche Auffangschlichtungsstellen. Der Vorteil dieses Systems, das grundsätzlich auf Branchenschlichtung setzt, besteht in der Spezialisierung der jeweiligen Schlichtungsstellen und damit verbundenen Akzeptanz bei den Unternehmen der Branche. Daher sollte dieser Ansatz weiter gestärkt und die bestehenden Branchenschlichtungsstellen ausgebaut bzw. neue Branchenschlichtungsstellen aufgebaut werden. Damit einhergehen muss allerdings eine gut funktionierende Verbraucherinformation, damit Verbraucherinnen und Verbraucher einfach erkennen können, an welche zuständige Schlichtungsstelle sie sich wenden können. Hier erfüllen die Verbraucherzentralen durch ihre Beratung eine wichtige Lotsenfunktion hin zur passenden Schlichtungsstelle. Darüber hinaus muss die Bekanntheit der Schlichtungsstellen weiter verbessert werden, beispielsweise über Informationskampagnen des Verbraucherministeriums.

Zu Ziff. 1

Zu 1 a)

Die geringe Beteiligung der Unternehmen an Schlichtungsverfahren vor der allgemeinen Schlichtungsstelle ist unter anderem auf die derzeitige Kostenregelung zurückzuführen. Viele Unternehmen befürchten massenweise kostenauslösende Anträge. Diese Problematik würde entschärft, wenn für bestimmte Fälle eine reduzierte Gebühr ermöglicht würde. Der Bundesrat schlägt in seiner Stellungnahme vor, den Unternehmer bei der ersten Teilnahme

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

an einer Verbraucherschlichtung von der Gebühr freizustellen[2]. Die Verbraucherkommission Baden-Württemberg schlägt eine Kostenreduktion oder -freistellung vor für den Fall, wenn sich ohne größeren Prüfungsaufwand herausstellt, dass der vom Verbraucher geltend gemachte Anspruch unbegründet ist[3].

Zu 1 b) – e)

In den Anwendungsgebieten der verschiedenen Branchenschlichtungsstellen bestehen teilweise Lücken. So hat die Einrichtung der behördlichen Auffangschlichtungsstelle Luftverkehr im Bundesamt für Justiz zwar dazu geführt, dass sich mittlerweile alle deutschen und viele bedeutende internationalen Fluggesellschaften der privaten Schlichtungsstelle öffentlicher Personenverkehr (SÖP) angeschlossen haben. Für die anderen Verkehrsträger Bahn, Bus und Schiff gilt dies bisher nicht. Durch eine Ausweitung der behördlichen Auffangschlichtungsstelle im Bundesamt für Justiz auf die Verkehrsträger Bahn, Bus und Schiff soll ein Anreiz geschaffen werden, dass sich auch diese Unternehmen vermehrt an der privaten Schlichtungsstelle beteiligen. Ebenso soll klargestellt werden, dass auch Verbraucheransprüche, die sich aus Stornierung oder Nichtantritt eines Flugs ergeben, in der Zuständigkeit der behördlichen Auffangschlichtungsstelle Luftverkehr und nicht in der Zuständigkeit der allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle liegen. Ebenso besteht derzeit eine Lücke in der Zuständigkeit der behördlichen Verbraucherschlichtung Telekommunikation. Diese soll durch eine Erweiterung auf den Bereich der vertragsrechtlichen Streitigkeiten geschlossen werden. Für den Bereich Post soll aufgrund der hohen Beschwerdezahlen und der sehr geringen Teilnahme der Unternehmen an Schlichtungsverfahren ein verpflichtendes Schlichtungsverfahren bei der Bundesnetzagentur eingerichtet werden, so wie dies im Bereich Energie bereits der Fall ist.

Zu 1 f)

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung zum Verhältnis zwischen Verbraucherschlichtung und Musterfeststellungsklage ist abzulehnen.

Das Anliegen, eine Parallelität zwischen Musterfeststellungsklage und Verbraucherschlichtung zu vermeiden, ist zwar – wie auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme auf BR-Drs. 19/10991 v. 19.06.2019 festgestellt hat – grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings erscheint statt einer „zwingenden Ablehnung“ die Aufnahme in den Katalog der „fakultativen Ablehnungsgründe“ in § 14 Absatz 2 VSBG vorzugswürdig.

Zu 1 g)

Eine verbindliche Verbraucherschlichtung kommt vor allem für die Durchsetzung von Leistungsansprüchen aus Musterfeststellungsurteilen über gleichartige und einfach zu berechnende Streuschäden in Betracht. Ein Ausgleich dieser Schäden kann – je nach Einzelfall – in einem dem Musterfeststellungsverfahren nachgelagerten Verbraucherschlichtungsverfahren schneller und kostengünstiger zu erwarten sein als einem zweiten Gerichtsverfahren. Daher scheint es sinnvoll, den Parteien des Musterverfahrens die Möglichkeit einzuräumen, eine solche verbindliche Verbraucherschlichtung zur vollständigen Abwicklung des Konflikts zu beantragen. Ob und inwieweit ein Verbraucherschlichtungsverfahren zur Befriedigung des im Musterurteil festgestellten Anspruches tatsächlich geeignet scheint, kann das im Musterverfahren urteilende Gericht am besten im konkreten Fall bewerten und hierzu im Wege einer Nebenentscheidung entsprechende Anordnungen aussprechen. Diese Möglichkeit der gerichtlichen Festsetzung einer Verbraucherschlichtung kann die Vergleichsbereitschaft der Beklagten erhöhen und macht die Spekulation darauf, dass angemeldete Verbraucher auch im Falle des Obsiegens im Musterfeststellungsverfahren auf die gerichtliche Durchsetzung ihres Zahlungsanspruchs verzichten werden, weniger attraktiv.

Zu 1 h)

Die derzeitige Verjährungshemmungsregelung ist unzureichend. Für Verbraucherinnen und Verbraucher ist teilweise unvorhersehbar, ob eine Schlichtungsstelle ihren Antrag ablehnt und dann die „Bekanntgabe“ des Antrags beim Antragsgegner eben nicht mehr i.S.d. § 204 Abs. 1 Nr. 4 BGB „veranlasst“. Daher sollte bereits durch die Einreichung eines Antrags die Verjährung des geltend gemachten Anspruchs gehemmt werden.

Zu 1 i)

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Aufgaben des Bundesamts für Justiz als OS-Kontaktstelle auf den Bereich von nationalen Streitigkeiten auszuweiten. Dies ist sinnvoll, weil Verbraucherinnen und Verbraucher sich häufig auch

---

[2] BR-Drs. 19/197 (Beschluss)

[3] Verbraucherkommission Baden-Württemberg, Stellungnahme zur Verbraucherschlichtung in Deutschland und zum aktuellen Reformvorhaben des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG), Nr. 49/2019.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

mit nationalen Streitigkeiten an die OS-Kontaktstelle wenden. Die OS-Kontaktstelle sollte in diesen Fällen die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht einfach abweisen, sondern sie darüber informieren, an welche andere Schlichtungsstelle sie sich für ein Schlichtungsverfahren bzw. welche Zuständige Verbraucherzentrale sie sich für eine rechtliche Beratung wenden können in dem konkreten Fall. Dabei sollte klargestellt werden, dass die OS-Kontaktstelle keine rechtliche Beratung durchführt, sondern lediglich eine Wegweiserfunktion ausführt.

Zu 1j)

Das Ziel des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes war es, die Schlichtung als Rechtsinstrument breit zu verankern. Doch dies ist bisher nicht gelungen. Daher sollte die Entwicklung beispielsweise hinsichtlich Schlichtungsstellen und Anzahl von Schlichtungsstellen weiter beobachtet und das Gesetz nach zwei Jahren evaluiert werden. Insbesondere sollte evaluiert werden, ob für diejenigen Branchen, für die hohe Beschwerdezahlen bei den Verbraucherzentralen vorliegen, Branchenschlichtungsstellen existieren bzw. wie in diesen Branchen Schlichtung organisiert ist und funktioniert.

Zu Ziff. 2

Verbraucherschlichtung ist für Verbraucherinnen und Verbraucher ein effektives und kostenfreies Instrument zur Durchsetzung ihrer Rechte. Doch die Möglichkeiten der Verbraucherschlichtung sind kaum bekannt, so dass viele Verbraucherinnen und Verbraucher stattdessen kostenpflichtige Angebote von Legal Techs nutzen, die offensiv im Internet werben.

Zu Ziff. 3

Zu 3 a)

Für viele für Verbraucher bedeutsame Bereiche wie Reise, Pflege, Einzelhandel, Wohnungsvermietung gibt es bisher keine Verbraucherschlichtungsstellen. Es sollte geprüft werden, inwieweit für die Bereiche, in denen das Verbraucherbeschwerdeaufkommen besonders hoch ist, eine branchenspezifische Schlichtungsmöglichkeit geschaffen werden kann. Zu denken ist an eine Regelung, nach der eine behördliche branchenspezifische Auffangschlichtungsstelle eingerichtet wird und angerufen werden kann, wenn Unternehmen sich nicht einer privaten Schlichtungsstelle angeschlossen haben. Dies kann ein Anreiz sein, dass sich die Unternehmen der betroffenen Branche an einer privaten Branchenschlichtungsstelle beteiligen bzw. zu einer spezialisierten behördlichen Auffangschlichtungsstelle führen.

Zu 3 b)

Kommerzielle Portale nutzen, teilweise ohne die Verbraucher darüber aufzuklären, dass sie beabsichtigen, eine an sich kostenfreie Möglichkeit zur Klärung der Angelegenheit des Verbrauchers zu nutzen, die Vertretungsregelung nach § 13 VSBG und fordern für die erfolgte Einigung mit dem Unternehmen – obwohl diese im Rahmen eines kostenlosen, durch die Schlichtungsstelle durchgeführtes Schlichtungsverfahrens gefunden wurde – „Gebühren“ vom Verbraucher. Diese Praxis soll durch eine rechtliche Klarstellung verhindert werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.